

“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem¹

*José María Ghio
Sebastián Echemendy*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

1. Introdução

O texto analisa a política da reforma administrativa durante os primeiros anos da administração Menem. Particularmente, enfocaremos a Administração Pública Nacional, deixando o estudo das administrações públicas provinciais para pesquisas posteriores. A parte 2 resume o marco legal e várias reformas estruturais que constituem o contexto no qual aconteceu a reforma administrativa. Aqueles leitores familiarizados com estas reformas, podem eventualmente saltar a parte 2 e passar à parte 3, onde nossa atenção está concentrada nas principais mudanças introduzidas na burocracia nacional como resultado da crise econômica e fiscal.

2. Reformas orientadas para o mercado na Argentina

Depois de um rápido crescimento no século XIX e inícios do século XX, a Argentina caiu, em seis décadas, da posição de sétimo país mais rico para o 77º mais rico. A potencial bancarrota do Estado e as hiperinflações de 1989 e 1990 marcaram o colapso do regime econômico que existiu, com algumas variações, desde os anos 30.

A difundida crise do modelo de um Estado intervencionista e a emergência de uma economia de mercado globalizada conduziram a uma reforma do Estado, da sociedade e das relações econômicas. Nas nações mais avançadas, a queda do “estatismo” retorna aos anos 70 com a reversão da tendência da afluência tríplice, que durou quatro décadas e consistiu no crescimento simultâneo do Produto Interno Bruto (PIB), da

José María Ghio é professor e pesquisador da Universidad Torcuato Di Tella, Argentina e Sebastián Echemendy é professor e pesquisador da Berkeley University, USA

Traduzido por Leonardo Meirelles Ribeiro

renda familiar e do gasto público. A expansão da intervenção estatal tinha sido até então um processo difundido. Até mesmo nas economias capitalistas mais avançadas, o Estado tinha se transformado em regulador econômico, em produtor industrial de larga escala, assim como em árbitro e conciliador entre interesses sociais concorrentes. A Argentina conheceu uma versão particular deste Estado que foi totalmente transformado pela implementação das reformas de mercado.

Em meio a mais severa crise do Estado, as reformas econômicas dos últimos anos foram baseadas no diagnóstico provido pelas instituições financeiras internacionais. Sob a legitimidade concedida por estas organizações, o governo lançou um plano de estabilização econômica aliado a um pacote de reformas estruturais. As metas destas políticas eram: estabilidade monetária, solvência fiscal, uma economia aberta, confiança no setor privado e credibilidade no funcionamento do mercado. A fim de sinalizar o efetivo abandono do regime econômico anterior, era necessário formular um programa, objetivando precipuamente a estabilidade do preço, o crescimento e o equilíbrio externo, o que incluía: a) um abandono do imposto inflacionário como uma fonte de financiamento dos déficits orçamentários, b) solvência fiscal intertemporal e c) a abertura e desregulamentação da economia.

2.1. Marco legal

A criação de um consenso político necessário para obter a passagem de várias leis e decretos, que eram cruciais para a realização da dramática mudança estrutural implementada, serviu para cobrir as severas hiperinflações de 1989-1990. Em agosto de 1989, um mês depois da posse do Presidente Menem, foi aprovada a *Ley de la Reforma del Estado*, que era o ponto de partida para a reorganização das finanças públicas e para a redefinição das tarefas a serem executadas pelo setor público.

A lei declarou um estado de emergência englobando a provisão dos serviços públicos, a realização dos contratos e a situação econômico-financeira da Administração Pública Nacional, suas agências descentralizadas, as empresas estatais, os serviços das contas especiais, os fundos da Previdência Social, os bancos oficiais e as entidades financeiras em que o Governo Nacional detinha controle total ou majoritário. Adicionalmente, a lei autorizou a privatização, parcial ou total, ou a liquidação das empresas possuídas pelo Estado, incluindo como exigência primeira que estas deveriam ser declaradas passíveis de privatização pelo Executivo, com aprovação do Congresso.

A *Ley de Emergencia Económica* representou outra lei chave. Ela suspendeu subsídios que afetavam os recursos do Tesouro, do Banco

Central ou de empresas estatais; estabeleceu a necessidade da reforma da Constituição do Banco Central (implementada em 1992) para lhe conceder a independência necessária, visando sustentar o valor da moeda; suspendeu os regimes de promoção industrial e mineral e limitou em 50% os benefícios de promoção obtidos; revogou a exigência de autorização prévia pelo Executivo para o investimento de capital estrangeiro no país; estabeleceu um regime de compensação recíproca de créditos e débitos entre entidades do setor público e entre os setores públicos e privados; impôs uma moratória contratual na Administração Pública Nacional, nos poderes Legislativo e Judiciário e nos empreendimentos estatais.

A Lei de Conversão Monetária de abril de 1991 também merece menção especial. Esta lei implementou a reforma monetária e a desindexação da economia que rompeu com a inércia da inflação. Ela fixou a taxa de câmbio no valor de um peso para um dólar americano, com o total apoio da base monetária através dos recursos financeiros de moeda estrangeira controlados. A lei também autorizou o uso de dólares para movimentação de contas e transações na economia doméstica. O Banco Central assumiu, por lei, a obrigação de vender moeda estrangeira a um preço predeterminado, em quantidades e em número de vezes livremente escolhidos pelos agentes econômicos.

A Lei de Conversão Monetária, complementada pela *Carta Orgánica del Banco Central*, foi absolutamente essencial para atingir a estabilidade macroeconômica. Através destas leis, a Argentina limitou o arbítrio das autoridades monetárias para ampliar o crédito doméstico e financiar o déficit do setor público. Isto provocou um tremendo impacto em uma nação que enfrentou uma inflação contínua, a insegurança econômica e o pânico dela decorrentes.

2.2. Reformas estruturais

Este item resume as principais reformas estruturais e seu impacto na estrutura da Administração Pública Nacional. A reforma administrativa será analisada mais detalhadamente na próxima parte.

a) Privatização: sob a proteção do marco legal descrito acima, as empresas estatais foram privatizadas em um ritmo fantástico, sem precedente, se comparadas a experiências anteriores no Reino Unido, durante a administração Thatcher, ou no Chile dirigido por Pinochet. Como resultado da privatização, o setor de empresas estatais passou de 347.240 empregados em 1989 para 66.731 em fins de 1993.

Estes números se aplicam a: Companhia Nacional de Petróleo (YPF), Companhia Nacional Telefônica (ENTEL), Linha Aérea Nacional (Aerolíneas Argentinas), várias empresas de eletricidade, gás, aço, petroquímicas e indústrias de defesa. Entre 1990 e 1996, a Argentina obteve 11,3 bilhões de dólares em *cash* e 14,8 bilhões dólares na requisição de dívida a valor nominal da privatização de empresas estatais.

b) Descentralização: saúde e serviços educacionais, assim como alguns programas nacionais espalhados por todo país, foram transferidos da administração central para as administrações provinciais e locais. Nesta transferência, mais de 200.000 empregados foram enviados para o já difícil orçamento das províncias e municipalidades.

c) Reforma da Previdência Social: esta reforma criou os fundos de pensão privados, o que resultou no fato de a Argentina ter atualmente um sistema de Previdência Social misto: um sistema público do tipo “paga quando usa” junto com um sistema de capitalização privado. As pessoas podem escolher entre os dois. Aqueles que optam pelo sistema privado podem escolher entre muitos Administradores de Fundo de Pensão. No momento, 5,6 milhões de trabalhadores aderiram aos fundos de pensão privados, enquanto 2,5 milhões permanecem no sistema de distribuição administrado pelo Estado, e 1,1 milhão estão em outros regimes — principalmente naqueles das províncias. Em 1996, os Fundos de Pensão Privados receberam \$ 2,9 bilhões de dólares (1% do PIB), enquanto o déficit no sistema de Previdência Social cresceu em 50% o déficit fiscal.

d) Liberalização do comércio: em junho de 1989, a tarifa média de comércio foi de 29% (mais 3% de imposto); em novembro de 1992, ela foi de 10% (mais 10% de imposto). Em 1995, com o MERCOSUL, estes níveis diminuíram mais, com uma média total atual ao redor de 10%. Quase todas as tarifas não alfandegárias foram eliminadas, exceto as da indústria automobilística e as de algumas mercadorias como papel.

e) Desregulamentação e liberalização de preço: todos os preços, salários e controles de câmbio foram modificados. Direitos de monopólio em distribuição por atacado e a abertura de novos mercados atacadistas foram autorizados. Também foram suprimidas diversas regulações restritivas do comércio de varejo, e foram dissolvidas várias agências regulatórias no setor de atividades primárias.

3. A reforma administrativa: uma descrição breve dos instrumentos legislativos

Desde que a administração Menem assumiu em 1989, depois da crise hiperinflacionária que aconteceu neste ano, a reforma do Estado apareceu como um dos assuntos centrais na agenda de trabalho do novo governo. Interessa-nos as questões que, dentro do extenso marco de reforma do Estado, estão relacionadas à reforma administrativa. A esse respeito, enfocaremos principalmente as reformas que envolvem a Administração Pública Nacional (APN), quer dizer, a administração central (Poder Executivo e ministérios) e órgãos descentralizados, sem incluir empresas públicas e o sistema bancário oficial.

A partir de 1989 e ao longo de 1990, o governo promulgou vários atos e decretos combinados, para colocar a reforma administrativa em prática. Os objetivos gerais do conjunto de medidas legislativas, neste domínio, são descritos nas linhas seguintes. Para começar, foi empreendida uma tentativa em dotar o Estado de instrumentos necessários para reduzir o funcionalismo público. Para este propósito, foram empregados diferentes mecanismos, como a aposentadoria antecipada para servidores civis, a implementação de aposentadoria voluntária e a redução do número de agências estatais dentro do Executivo. Neste sentido, o Executivo mudou o regime de compensação para os servidores civis demitidos, assim como os regulamentos da estabilidade no trabalho, garantidos pelos estatutos de negociação coletiva de trabalho, para os funcionários estatais.

Secundariamente, o governo decidiu conter os salários de servidores civis. Assim, estabeleceu tetos de salário gerais e modificou os regulamentos para a negociação coletiva no âmbito do Estado, sujeitando-a ao propósito da restrição da despesa pública e do controle da inflação.

Em terceiro lugar, o Executivo começou a concentrar no Ministério da Economia — principalmente no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa — por um lado, o poder de tomada de decisão para operar a reforma administrativa e, por outro, a administração das empresas controladas pelo Estado, ainda em sua órbita. Ao mesmo tempo, ele também concedeu poderes ao Ministério da Administração Pública e Serviços para executar a privatização de empresas públicas (esboço de formas de licitação, definição das empresas com prioridade de venda, etc.). Durante a última fase deste projeto inicial de reforma administrativa, o governo procurou restringir o número de pessoal na área educacional e em hospitais e centros de saúde, dependentes, respectivamente, do Ministério de Educação e do Ministério de Saúde; reforçou as agências de coleta de impostos e pretendeu estabelecer novas APNs, treinando e ordenando sistemas.

3.1. A redução do funcionalismo público

Similares a outros aspectos relativos à reforma do Estado — por exemplo, as privatizações — os fundamentos iniciais da reforma administrativa encontram-se baseados nas Leis: 23.696 da Reforma do Estado e 23.697 da Emergência Econômica. A partir destes dois macro-atos, promulgados em agosto de 1989, o Executivo completou seus conteúdos de reforma administrativa com vários decretos. A redução do funcionalismo público foi um dos objetivos-chave da Administração, em virtude do seu impacto fiscal e anti-inflacionário e da busca de eficiência e reorganização das capacidades do Estado, reivindicada pelas autoridades do novo governo. Como declarou Domeniconi *et al* (1992) — um dos funcionários que

trabalha na área responsável por esta política de governo — “a redução do funcionalismo público não é bastante para assegurar este propósito (remover o déficit fiscal); contudo responde por uma contribuição importante para realizá-lo, não só por causa de seus resultados em relação às despesas atuais, mas também porque reflete como firmemente a política de estabilização é enfrentada, consolidando assim as realizações feitas na diminuição dos custos administrativos.”

Apesar do parágrafo acima, a maioria das medidas que buscaram reduzir o funcionalismo público — não incluindo, é claro, a área das privatizações — não foram obedientes a esses dois macro-atos, mas, mais particularmente, a decretos mais recentes. Com respeito à reforma administrativa, como a definimos neste texto, a lei da Reforma do Estado autorizou o Poder Executivo a suprimir ou a reduzir os órgãos estatais ou agências criados por atos especiais. A lei de Emergência Econômica dificultou qualquer nova contratação dentro da APN, dos órgãos estatais e dos serviços públicos. Além disso, no âmbito da APN centralizada e descentralizada, ao Executivo foram concedidos poderes para despedir os servidores civis que não tinham sido admitidos por concurso e que ocupavam os postos mais altos da função pública. Enquanto isso, o decreto em vigor (1.105/89) da Lei da Reforma do Estado, mais do que a própria Lei, habilitou os auditores designados pelo Executivo a reduzir o pessoal das empresas a serem privatizadas.

Os decretos 435/90 e 1.757/90 trouxeram o impulso decisivo para a redução do funcionalismo público. O primeiro restringiu para 32 o número de subsecretários no total dos ministérios² e obrigou a aposentadoria de qualquer agente capaz de obter a maior percentagem do pagamento de aposentadoria dentro de dois anos, a partir da aprovação do decreto. O segundo dispôs sobre a demissão de todo o pessoal não-permanente dos órgãos da APN. Em seguida, determinou que os servidores civis dos órgãos estatais suprimidos, que não haviam sido relocados, fossem demitidos. Igualmente, o Comitê Executivo que Examina a Reforma Administrativa (CECRA em espanhol), criado pelo regulamento, “deverá fornecer os mecanismos necessários com a finalidade de reduzir efetivamente o pessoal empregado a partir de 31 de agosto de 1990”, pela supressão das estruturas estatais afetadas pelas políticas de “desregulamentação” e de “desburocratização”. Além disso, o decreto modificou o ato do regime legal básico do funcionalismo público, quando construiu um novo sistema de indenização para os empregados que, tendo uma situação pendente no trabalho em virtude do fechamento de seus departamentos, foram demitidos.

Finalmente, o decreto 2.476/90 regulou o término formal das “estruturas organizacionais de pessoal permanente” na APN centralizada e descentralizada. Como afirmou Pablo Rojo e Armando Canosa (1992), o

decreto citado “declarou o fim formal de toda as estruturas da APN, cobrindo aproximadamente 550.000 pessoas, permanecendo, assim, o pessoal — tecnicamente falando — sujeito à demissão”. O decreto encaminhou uma nova organização da administração central. Cada ministério e secretaria teve que submeter seus órgãos e reduções de pessoal, respectivamente, ao Escritório de Coordenação Técnica ligado ao Ministério da Economia, atendendo aos requisitos contidos nos decretos anteriores. Esta reorganização impôs uma redução de 33% nos cargos em todos os órgãos de cada jurisdição ministerial ou presidência dentro da APN, não incluindo o pessoal das agências de educação, saúde e arrecadação de impostos. Em contrapartida, o decreto anterior relativo à supressão do pessoal da APN, empregado temporariamente ou não, foi ratificado.

3.2. Restrição salarial e flexibilidade de trabalho para trabalhadores estatais

O principal instrumento relativo à restrição salarial e flexibilização das condições de trabalho da APN foi a Lei de Emergência Econômica. Primeiro, esta regra concedeu ao Executivo extensos poderes de realocação de pessoal. Segundo, levou o Poder Executivo a revisar os regimes de emprego e salário em vigor na APN e nas empresas dirigidas pelo Estado, “com o propósito de fixar os fatores que poderiam se opor aos objetivos de eficiência e produtividade.” O decreto 435/90 estabeleceu que nenhum empregado da APN poderia receber qualquer salário que no total ultrapassasse 90% do salário do presidente e deu um passo a mais que a Lei de Emergência Econômica, ao reclamar contra os regimes de emprego estatal: suspendeu diretamente os acordos coletivos de trabalho e estabeleceu que eles teriam de ser renegociados com base nos parâmetros de restrição do gasto público, defendidos na lei e decreto mencionados. Finalmente, foi determinado que qualquer renegociação salarial relativa aos órgãos estatais deveria ser submetida à decisão tomada pelo Ministério da Economia. Foi também expressamente regulamentado que qualquer aumento concedido para o pessoal não protegido pelos acordos coletivos estatais, não poderia exceder o aumento concedido ao pessoal protegido pelo mesmo. Considerando que um acordo não deve ser feito quando se renegociam novos contratos com os sindicatos do Estado, cabe ao Executivo manter então o poder de última arbitragem.

3.3. Divisão de tarefa dentro do Poder Executivo

Um dos objetivos principais do Poder Executivo, durante esta fase da reforma administrativa, foi o de progressivamente concentrar o poder de tomada de decisão ligado à reforma no Ministério da Economia,

particularmente, em uma agência estatal: o Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa, pertencente a este ministério. O decreto 1.757/90 criou o Comitê Executivo que Examina a Reforma Administrativa (CECRA), com a finalidade de continuar e dirigir os conteúdos dos decretos sobre reforma. O Comitê foi estabelecido no âmbito do Ministério da Economia e tem sua sede administrativa no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa. Foi expressamente regulamentado que sua jurisdição seria a APN, exceto para as empresas dirigidas pelo Estado, que é o universo de reforma tratado neste texto. O Comitê foi composto pelos funcionários da Secretaria da Função Pública, da Secretaria Técnica e Legal (Presidência), da Secretaria da Economia e do Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa (Ministério da Economia). Ele foi presidido pelo Ministro da Economia. Desde sua criação, o Comitê foi legalmente responsável pela tomada de decisões sobre: a extensão da redução de cargos, a aprovação dos regulamentos da nova organização dentro do setor público — depois do término formal de todas as estruturas da APN procedentes do decreto 2.476/90 — o último acordo referente às exceções para a demissão de pessoal temporário, a aprovação de um novo regime de cargos, dando suporte a funções executivas e ao alcance total de várias medidas conectadas com a reforma administrativa.³

Enquanto a responsabilidade de reforma administrativa foi confiada à coordenação do Ministério da Economia, o Executivo também buscou transferir para este ministério a gerência e administração das empresas dirigidas pelo Estado e parceiros, sob a jurisdição do Ministério de Trabalhos Públicos. Não obstante, este foi exclusivamente autorizado a planejar a privatização e a transferir os órgãos estatais incluídos na Lei da Reforma Estatal (decreto 435/90 e 1.757/90), para o setor privado. Este processo, em que o Ministério da Economia absorveu as empresas dirigidas pelo Estado temporariamente não privatizadas, terminou em 1991, quando o Ministério da Economia e o Ministério de Trabalhos Públicos e Serviços fundiram-se na jurisdição do primeiro.

3.4. Transferência das instituições educacionais e administração de hospitais para as províncias

Só em fins de 1990, quando os instrumentos de legislação relativos às tarefas mais urgentes da reforma administrativa — redução de emprego, restrição de salário na APN e estruturação do poder de reforma no Ministério da Economia — foram consolidados, começou o Executivo a fazer alguns progressos em outras direções: a transferência da educação e serviços hospitalares para as províncias, o que contribuiu para a promessa de uma redução significativa no serviço público da APN, o fortalecimento das agências de arrecadação estatais e a organização de programas de treinamento para os agentes estatais.

O decreto 2.476/90, propôs no final dos anos 90, a aplicação do princípio da racionalização ao professorado dependente do Ministério da Educação, um setor que não tinha sido incluído nos decretos sobre redução de pessoal mencionados anteriormente. Dessa forma, isto foi finalmente impulsionado em 1991 pelo Ato de Transferência de Serviços de Educação para as Províncias (24.049). Este regulamento autorizou o Executivo a efetuar tal transferência a partir de janeiro de 1992. O regulamento — formalmente falando — garantiu a função dos professores, a hierarquia e equivalência de salário para o pessoal transferido. O Ministério da Educação e o Conselho de Educação Federal foram responsáveis pela supervisão do sistema.

Nesta fase, o governo começou a lidar com outros assuntos relativos à reforma administrativa, que não eram muito relacionados à demissão de pessoal. O decreto citado no parágrafo acima, embora ainda dirigido à redução de pessoal, também dava atenção ao aumento em cargos e reforço das principais agências de arrecadação, a DGI (Agência da Receita Nacional) e a Administração Nacional de Alfândegas. Estas agências tinham que submeter suas propostas sobre equipamento e pessoal adicional ao CECRA. Finalmente, o decreto 993/91 criou o Sistema Nacional de Profissões Administrativas (SINAPA) para organizar um sistema de treinamento coeso e um novo regime para a APN.

4) A reforma administrativa na primeira etapa da administração de Menem: as modalidades políticas e institucionais de sua formulação e implementação

4.1. O momento “decisionístico:”⁴ antes da oposição política e burocrática

Na seção anterior descrevemos amplamente os instrumentos legislativos usados pelo Executivo, colocando em prática a reforma administrativa. Mas, quais eram os mecanismos institucionais que o Executivo aplicou criando esta reforma? Como os diferentes ministérios, as agências estatais e o Congresso participaram do processo de tomada de decisão? Como o governo conseguiu aprovar suas políticas, e qual foi a reação dos sindicatos antes do ataque a seus membros e à sua capacidade de negociação que estava implicada no processo de reforma administrativa? Algumas das características do marco legislativo que estabelecemos permitem-nos começar a deduzir respostas para estas perguntas.

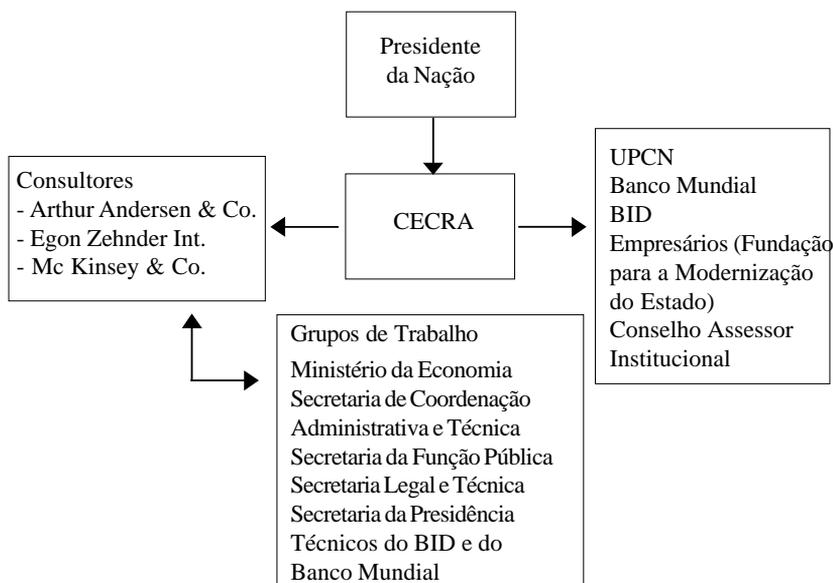
Por volta de meados de 1989, o governo de Raúl Alfonsín perdeu o controle das principais variáveis econômicas. Como se sabe, o Partido

Radical possibilitou o avanço (ou pelo menos não dificultou) das Leis da Reforma do Estado e de Emergência Econômica no Congresso, como parte de um acordo de governabilidade, depois que o novo governo peronista concordou em assumir com antecedência.⁵ Não obstante, as medidas de reforma administrativa mais relevantes, exceto no caso da transferência dos serviços educacionais, foram concretizadas pelos decretos posteriores de necessidade e urgência.⁶ Nos decretos de reforma promulgados durante 1990, o Executivo reconheceu ter assumido poderes⁷ legislativos por estar impossibilitado de obter a aprovação do Congresso tão rapidamente, como requeriam as circunstâncias. É óbvio que a intervenção do Congresso no preparo da reforma foi quase nula. E além disto, é importante mostrar que os decretos não são conseqüências necessárias das Leis de Reforma Estatal e de Emergência Econômicas. Não se tratava, estritamente falando, de um assunto de “poderes delegados”; e, pelo menos até onde deve-se considerar a redução do funcionalismo público, o acordo com o Partido Radical não foi o que tornou a reforma possível, dentro de uma perspectiva institucional. O fato de que o Congresso não agiu, nem delegou nenhum poder, mostra em si a natureza predominantemente “decisionística” desta política. Descobrir a validade constitucional duvidosa (formalmente) de tais decretos, não requer, profundo conhecimento legal: o Executivo emendou leis através de decreto (como o regime da função pública e outros) e acordos coletivos de trabalho, que tiveram um *status* de lei. Dentro do contexto de 1990, quando o governo fracassou na estabilização da economia, e os problemas de déficit fiscal eram crônicos, esta reforma foi um exemplo do que a literatura sobre a política dos planos de ajuste afirma: o Executivo age unilateralmente tentando realizar as exigências da sociedade em relação ao governo, em meio a um desarranjo político e econômico e o colapso das finanças públicas (Torre, 1993; O’Donnell, 1993).

Da mesma forma, os decretos que por necessidade e urgência passaram por cima do Congresso e o controle subsequente do Supremo Tribunal, assim como o Executivo tinha planejado, objetivando de forma que estas (e outras) medidas não fossem modificadas, não eram suficientes para assegurar a efetividade desta política. A formulação mediante decretos impediu qualquer possível poder de pressão dos sindicatos e partidos dentro do Congresso. Porém, o “decisionismo” do Executivo no fundo da crise exigiu o isolamento da influência exercida por instituições de representação territorial e funcional, na democracia, em momentos normais. Uma parte importante da disputa foi empreendida contra a estrutura interna do Executivo e a administração pública. O que teve de ser feito para impedir que a reforma fosse atacada “por dentro” pelas próprias agências do Estado e órgãos que poderiam ser suas vítimas? Isto não só requereu o apoio permanente do presidente ao

elenco reformista dentro do governo, mas também seu isolamento da pressão intraburocrática. O isolamento dos tomadores de decisão, recomendado pela literatura no lançamento de reformas, objetivando facilitar sua formulação⁸, aconteceu em um local institucional chave para esta política: o CECRA, que operou na jurisdição do Ministério da Economia (mais precisamente no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa do referido ministério). Na opinião de um de seus membros, o Comitê agiu como um verdadeiro “funil” para absorver todas as decisões sobre a reforma administrativa. Como dissemos anteriormente, composto por representantes do referido Escritório, da Presidência e da Secretaria de Função Pública, o CECRA foi o verdadeiro núcleo político desta reforma (veja figura 1).

Figura 1: CECRA — Interações políticas da reforma administrativa



Os funcionários ou conselheiros do Ministério da Economia que integraram o CECRA receberam poderes exclusivos para aprovar os regulamentos da nova organização e decidir sobre as reduções na APN. Eles também fizeram o esboço dos decretos de reforma 1.757 e 2.476, que declararam a APN esvaziada.⁹ Como destacou um funcionário do ex-CECRA, entrevistado, “Os funcionários a cargo do programa de reforma administrativa eram apenas cinco, e todos nós trabalhávamos em total sigilo.”

Depois que os decretos eram aprovados, em meio a grandes pressões¹⁰ intraburocráticas dos setores políticos afetados pela reforma, e uma

vez considerado patente o apoio do Ministro da Economia e do Presidente, o CECRA — ou o Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa do Ministério da Economia — teve êxito ao fazer com que cada departamento submetesse seu correspondente projeto de reestruturação à aprovação. Como afirmou Héctor Domeniconi (1996), o Secretário de Coordenação Administrativa durante esta fase:

“De acordo com o planejamento, a determinação de metas quantitativas e a execução do programa de redução de pessoal foram executadas em dois níveis: a um nível geral, o CECRA montou as metas de redução de pessoal por agrupamentos de órgãos; ao nível micro, as autoridades de cada órgão estabeleceram a redução de pessoal entre suas unidades, observando as diretrizes organizacionais comuns postas pelo Comitê de Reforma”.

Os instrumentos para materializar as demissões eram variados, como mostramos na seção anterior (aposentadoria voluntária, aposentadoria antecipada, etc.). Porém, a estratégia do governo era primeiramente aplicar os mecanismos voluntários e por conseguinte a reformulação geral:

“Estes instrumentos aliados se deveram a razões diferentes. Durante as fases iniciais, foi dada prioridade aos instrumentos voluntários — aposentadoria voluntária ou aposentadoria de pensão — para minimizar a resistência do sindicato à aplicação do programa, embora a explicação pública das metas tenha impulsionado fortemente a aposentadoria, uma vez que para muitos agentes que não detinham nenhuma função relevante estava claro que, depois do plano de aposentadoria voluntário, demissões iriam acontecer (situação de trabalho pendente).”

O CECRA representou outro papel importante, considerando que ele era a arena para trocas com a União de Pessoal Civil Nacional (UPCN), o sindicato peronista dos trabalhadores estatais, que finalmente aderiu aos planos de reforma administrativa do governo. A participação da UPCN — e o subsequente deslocamento da Associação dos Trabalhadores Estatais (ATE), o outro sindicato dos trabalhadores estatais, com um perfil oposto — era institucionalmente reconhecida no decreto criado pelo CECRA. A UPCN assegurou-se em ter o poder de decisão nas listas de demissão de pessoal e na reestruturação da APN, a fim de beneficiar seus membros e ganhar força organizacional; em troca, não se oporia à reforma. Esta troca com o CECRA e o Escritório de Coordenação do Ministério foi facilitada pelo fato de a UPCN deter maioria na administração central (Orlansky, 1995), um objetivo crítico nesta fase da reforma, enquanto a ATE tinha uma base sólida na administração pública das províncias (serviços educacionais e trabalhadores da saúde), setores que não foram afetados durante este primeiro período da reforma. A participação da UPCN no processo decisivo aconteceu em nível do CECRA e em nível de cúpula de cada agência estatal, que tinha de submeter à aprovação seu próprio projeto de reestruturação.

Também se juntaram ao CECRA dois outros parceiros, completando o quadro de interações políticas nesta estrutura: os homens de negócios e o Banco Mundial — BM (veja figura 1). Este último teve um papel crítico para a reforma. Agindo como verdadeiros roteiristas, os representantes do Banco Mundial trabalharam junto aos funcionários do CECRA a partir do momento em que o Ministro da Economia assumiu o programa da Secretaria de Função Pública que até aquela época, vinha sendo desenvolvido pelo Banco, com poucos resultados. Além do papel técnico — consultoria aos funcionários do CECRA, através de seus representantes — e financeiro — o BM e o BID concederam um crédito de 650 milhões de dólares para financiar o programa e os consultores do Ministério da Economia que estavam trabalhando no CECRA — o Banco desenvolveu um papel político significativo. Em meio à pressão intraburocrática, uma das vantagens que tinham os funcionários do CECRA era sua relação privilegiada com o Banco. Se a aprovação por parte dos órgãos internacionais era essencial para construir a ponte sobre o hiato da credibilidade (*credibility gap*) (Torre e Gerchunoff, 1996; Palermo e Novaro, 1996), os funcionários do CECRA eram os únicos que gozavam de apoio destas instituições, e qualquer reivindicação a favor de um bloqueio em suas ações colocaria os funcionários dos órgãos internacionais em posição de alerta.¹¹ Em contrapartida, o *establishment* entrou em cena mediante a Fundação para a Organização Estatal, constituída por algumas das mais importantes empresas do país. O setor dos empregadores apoiou a reforma através desta Fundação, que pagou os serviços de consultoria internacional¹² destinados a apoiar o CECRA na administração do programa.

4.2. O Congresso volta à cena? A transferência dos serviços em educação

Durante 1990, a prioridade do governo na reforma administrativa tinha sido a redução do funcionalismo público nos níveis centralizados e descentralizados da APN. Em fevereiro de 1990, o Executivo tinha enviado ao Congresso uma conta relativa aos serviços educacionais transferidos para as províncias¹³, buscando aprovação das instituições financeiras internacionais. A transferência parecia representar uma importante redução no número de professores e pessoal escolar no setor público nacional. Ao término de 1991, quando o Ministério da Economia insistiu uma vez mais nos planos de transferência, o projeto estava parado no Congresso e não tinha sido nem mesmo considerado pela comissão encarregada. Não obstante, o novo ministro teve uma ferramenta que faltou ao seu predecessor: o orçamento. Depois da estabilização e da resolução dos problemas de déficit fiscal, pelo menos a curto prazo, em 1991, o Executivo esteve

para enviar, pela primeira vez, uma proposta de orçamento na hora certa. O plano de despesa futura, ou seja, o orçamento não mais refletia, como tinha sido até então, as despesas efetuadas no ano anterior, acompanhado pelo poder político necessário, se tornou um instrumento de ajuste poderoso nas mãos do Poder Executivo.

Assim, revigorado pela vitória do partido nas eleições parlamentares, que aconteceram naquele ano, o governo incluiu no orçamento de 1992 a transferência da educação para as províncias. A estratégia do governo consistiu em financiar a transferência através do aumento do estabelecimento de recursos em coparticipação com as províncias, derivados do aumento da arrecadação de imposto no marco da consolidação da conversão monetária.¹⁴

O fato de ter a transferência sido incluída no orçamento relaxou a resistência, não só do Partido Radical, mas também da frente interna composta pelo PJ (Partido Justicialista), governadores e partidos das províncias que habitualmente se aliavam ao partido oficial. Eles quiseram obter do governo maiores garantias para a operação do sistema. Enquanto o orçamento de 1992 estava sendo discutido, os senadores Del Valle Rivas do PJ e Romero Feris do Partido Autônomo Liberal de Corrientes submeteram à aprovação uma conta relativa à transferência de serviços educacionais, tentando defender melhor a posição das províncias, em uma discussão independente do arranjo parlamentar sobre orçamento. O projeto, ambigualmente, determinou que “O ato de orçamento geral para a administração nacional deverá prever os recursos para o fundo de transferência de serviços.” O último acordo foi alcançado fora do Parlamento, depois de uma reunião entre o Ministro da Economia e os governadores. Eles concordaram que o Executivo manteria o estabelecimento de recursos de coparticipação para financiar a transferência, e o distribuiria por província, baseado no custo dos serviços calculados para cada uma delas.¹⁵ Em troca, o governo assegurou para cada província que a quantia líquida a ser recebida, em virtude da coparticipação durante 1992, nunca seria mais baixa que a média mensal recebida entre abril e dezembro de 1991.

O Executivo defendeu o projeto de Rivas-Romero Feris depois que o acordo sobre financiamento foi incluído no regulamento. Os governadores ordenaram, ou pressionaram, os congressistas para aprovar o acordo. Os senadores duvidaram da “justiça” dos fundos de serviços, fornecida pela Nação¹⁶ por meio de recursos provinciais e das metas de arrecadação de imposto do governo. Dessa forma, eles souberam que esta transferência era inexorável uma vez que o Executivo tinha derrubado tais despesas do orçamento. Assim, eles tentaram salvaguardar, o melhor possível, os recursos financeiros e as condições de trabalho dos professores (equivalência de funções e salários, reconhecimento de contribuições de aposentadoria, etc.). Depois do acordo entre Ministério e governadores,

o projeto foi meteoricamente apressado no Congresso. Foi endossado pelo PJ no Senado, pela maioria dos governos provinciais e por alguns membros do Partido Radical. Na Câmara dos Deputados, o projeto rapidamente foi aprovado em virtude de uma coalizão formada por peronistas e deputados provinciais — o Partido Radical se opôs, embora apresentasse quorum — até mesmo sem receber a opinião emitida pela Comissão de Educação.¹⁷ Os arranjos parlamentares não levaram mais que um mês e cinco dias.

Parece possível afirmar que, por natureza, a formulação desta reforma na estrutura da APN, por parte do Executivo, não pôde ser tão “decisio-nística” e unilateral como o primeiro processo reestruturador havia sido. Dois eventos conduziram o Congresso a “abrir o jogo.” Antes de tudo, não era só uma questão de redução de emprego, mas também de transferências. Isto poderia evitar conflitos nos sindicatos; contudo, resultou em pelo menos alguma barganha com os governadores e senadores pela transferência. Por outro lado, o cenário de emergência dos anos 90 estava sendo superado, e não era tão fácil chamar aquelas condições de “necessidade e urgência.” De fato, Cavallo já tinha tentado levar uma relação mais fluida com o Congresso pela aprovação parlamentar do Plano de Conversão Monetária. De qualquer maneira, isto não deveria esconder o fato de que o governo obteve a aquiescência parlamentar por meio do orçamento “enganoso”, e teria sido muito difícil para ele alcançar um ato de transferência tão abrangente e de maneira tão diligente, mediante um processo parlamentar regular. Além disso, como já observamos, o acordo final era mais uma negociação direta entre governadores e o Ministério da Economia, que propriamente uma troca na arena parlamentar. O Congresso exerceu pouco poder de barganha e pôde amoldar só as extremidades de uma política que o Executivo parecia inexoravelmente impor.

5. Conclusões

A reforma administrativa era um das principais metas fiscais da administração, que passou a fazer parte do Governo em 1989. Isto ficou claro a partir do momento em que o governo de Menem revelou sua orientação a favor de uma política econômica de mercado. Como foi afirmado antes, no contexto de emergência criado pelo colapso das finanças públicas que sucedeu às duas hiperinflações, não havia muito espaço para manobra, e a reforma surgiu principalmente como um instrumento fiscal para baixar o déficit público. Assim, junto com a privatização de empresas públicas e a suspensão de contratos estatais, a reforma administrativa era o núcleo do pacote criado para controlar o orçamento.

Embora a reforma administrativa tivesse mais de uma dimensão — profissionalização, retreinamento e introdução de uma orientação voltada a uma administração nova — neste artigo salientamos a política, que teve uma evidente supremacia sobre os aspectos mais qualitativos da reforma: a redução (o corte, o enxugamento). Procedendo assim, gostaríamos de destacar três resultados de nossa pesquisa. Primeiramente, a reforma foi criada e implementada após um ano e meio da administração Menem, antes de Domingo Cavallo ter chegado ao Ministério da Economia. Este fato é em si mesmo notável, haja vista que Cavallo foi geralmente associado ao aprofundamento do processo de reforma estatal. Além disso, durante o período de Cavallo, a força motriz da reforma administrativa não só chegou a termo, como o número de funcionários públicos na APN voltou a aumentar novamente a partir de 1995. Finalmente, só ao final de 1996 o governo lançou a “Segunda Reforma de Estado.”¹⁸ Nesta ocasião, não era o Ministério da Economia a agência designada para conduzir o processo. A direção do plano de reforma ficou subordinada aos recém-criado “Jefe de Gabinete”, associado ao domínio presidencial. O que Cavallo certamente fez foi transferir os serviços de educação e saúde para as províncias. Esta medida de descentralização significou parte do pacote original da reforma, mas sua implementação, que requeria um processo de barganha com as províncias, exigiu mais força estatal do que aquela que a equipe original de reformadores teve na época da emergência. Só depois do Plano de Conversão Monetária, o Estado foi capaz de discutir um orçamento nacional no Congresso. Até então, planejar o orçamento havia se tornado um instrumento poderoso para trazer os governadores estatais à mesa de negociação. Cavallo enviou 80.000 professores e empregados de hospitais para os orçamentos de governos locais e estaduais, menos que os 120.000 postos de funcionários públicos reduzidos pelos seus predecessores.

A reforma administrativa e o processo de redução cessaram durante os seis anos de Cavallo como Ministro da Economia. Uma vez que o Secretário de Finanças passou a colher os frutos da estabilização, e o Estado pôde arrecadar impostos e se auto-financiar, a redução de empregados no setor público não representou mais um problema. Apesar das pressões para a redução das despesas públicas vindas do FMI e do setor privado, Cavallo teve condições de se isolar e atrasar a reforma administrativa.¹⁹

Em segundo lugar, gostaríamos de enfatizar o caráter “decisionístico” da formulação e implementação desta política. A reforma administrativa implementada na Argentina corresponde na literatura às condições políticas de reformas orientadas para o mercado, que ressaltam — ou em alguns casos recomendam — o caráter unilateral do Executivo (Haggard e Kaufman 1992, 1995; Williamson e Haggard, 1993; Nelson

1990). A falta de clareza e o caráter discricionário do Executivo também foram freqüentemente apontados (O'Donnell, 1993; Torre, 1993, Bresser Pereira *et al.* 1995). Até mesmo no caso da transferência de serviços educacionais para as províncias, o Congresso só pôde introduzir modificações secundárias à iniciativa executiva.

Para entender melhor a natureza da dimensão “decisionística” da reforma, torna-se útil distinguir níveis diferentes de isolamento político: de fora e de dentro do governo.²⁰ Muito da literatura recente sobre a política destas reformas, consagra sua atenção ao primeiro dos níveis, enfatizando questões tais como a limitada capacidade do Congresso, do Poder Judiciário e dos grupos de interesse em conformar a implementação destas políticas. Porém, o caso da Argentina evidencia que o fator decisivo para uma reforma burocrática exitosa foi a capacidade de uma agência estatal em isolar-se dos desafios vindos de setores competitivos do Poder Executivo. De nossas entrevistas com membros da equipe de reforma, poderíamos argumentar que a exclusão do Congresso e dos grupos de interesse e a neutralidade do Supremo Tribunal foram levadas em consideração. E mais: em meio à desordem institucional da Argentina depois da hiperinflação, eles nunca puderam pensar que estas representações pudessem exercer qualquer oposição real à reforma. O Supremo Tribunal permaneceu unido ao governo desde o começo da administração Menem; o Congresso permaneceu virtualmente imóvel depois da macro-delegação legislativa de 1989, e a União (UPCN) apoiou a reforma. Em contrapartida, a UPCN obteve um assento no CECRA, gerando a possibilidade de manipular a lista de funcionários civis que seriam demitidos e, por fim, um significativo aumento salarial.

O inimigo principal da reforma estatal estava dentro do Executivo, no resto das agências estatais, onde os funcionários estavam perdendo suas possibilidades de compromissos políticos. Estudiosos enfatizaram um ponto que é crucial nesta reforma: a coesão e as habilidades técnicas da equipe da reforma. O fato da equipe da reforma ter conseguido administrar seu isolamento do resto da burocracia e as habilidades técnicas que pôde desenvolver geraram o necessário poder estatal para fazer funcionar esta reforma. Neste caso, a Secretaria de Coordenação do Ministério da Economia poderia simbolizar um verdadeiro “funil” institucional para a decisão de fazer a reforma. Embora o CECRA tenha aberto as interações políticas com os sindicatos e para o braço político governamental, dando voz à Secretaria da Presidência, nosso ponto de vista é que o verdadeiro poder para alcançar a decisão final estava nos funcionários do CECRA, no Ministério da Economia, que foram apoiados pelo Presidente nos momentos cruciais. Em resumo, o CECRA realizou não só a autonomia necessária (com uma equipe isolada de 5 pessoas fazendo funcionar esta reforma), mas também as capacidades técnicas exigidas. Isto foi garantido

pela alta qualificação dos funcionários a cargo da tarefa, a competência dos especialistas providos pelo Banco Mundial e pelos consultores contratados pelo setor empresarial. Para resumir, todos os participantes politicamente relevantes, Banco Mundial, UPCN, braço político do governo e homens de negócios, interagiram no CECRA para dar forma à política de redução.

Finalmente, uma observação sobre o caráter contrastante desta reforma. Como foi declarado anteriormente, a reforma administrativa teve uma clara marca “decisionística” na sua criação e implementação. Porém, de acordo com nossos dados, o ímpeto reformista durou somente um ano e meio; e, só em 1996, o governo voltou a pensar novamente neste assunto. Quando, no começo de 1992, o governo lançou uma nova onda de privatização (YPF e os Fundos de Pensão), a reforma administrativa chegou ao seu término. Uma explicação preliminar para este fenômeno enfatiza a íntima relação entre a reforma administrativa e as políticas de estabilização. Nelson (1990) e Torre (1991) diferenciam as implicações políticas das estratégias de estabilização — controle de orçamento — da política de reforma estrutural — privatização. A primeira, dada sua importância a curto prazo, “fugindo do perigo” da emergência econômica, tende a ser implementada pelo Executivo através de um modo excludente. A última, que afeta a longo prazo a relação de poder de uma extensa gama de interesses, requer um processo de barganha mais complexo entre os diferentes participantes. Em nossa opinião, a reforma administrativa apareceu como uma política urgente e necessária no contexto do estado de emergência, mas sua implementação tornou-se politicamente difícil, uma vez que as pressões da crise econômica desapareceram. Ao mesmo tempo, dado o alto custo político implícito, a redução tendeu a ser implementada através de decreto, mas isto poderia ser revertido caso as condições originais desaparecessem.

O retorno à normalidade econômica implica também o retorno do jogo político. Nem os tomadores de decisão, nem o governo ou o setor privado estão interessados em cortes pesados de funcionários civis, contanto, que haja uma possibilidade para uma fonte alternativa de financiamento público. Neste sentido, a reforma administrativa contrasta com outras reformas lançadas neste período. Privatização, liberalização de comércio e até mesmo reforma trabalhista não tiveram uma implementação tão excludente. Mesmo em contextos de emergência, o caminho destas reformas parece ser mais lento e politicamente mais consistente que no caso da reforma administrativa, no momento da redução (do enxugamento). Pelo mesmo motivo, a situação de reversão não tem probabilidade de aparecer rapidamente. Pelo contrário, a reforma administrativa oscila entre dois extremos: grandes reformas intensas em período relativamente curto de tempo, e pelo que tudo indica, politização e reversão da reforma depois da fase inicial.

Tabela 1: Administração Pública Nacional

Adm. Púb. Nacional	1983*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Adm.Nacional (1)</i>										
P.Legislativo		9.043	9.116	9.116	9.116	11.505	10.760	10.833	10.994	10.030
P.Judiciário		12.400	14.051	14.051	14.053	17.476	19.580	18.017	16.306	17.024
P. Executivo (1)+(2)		416.052	411.099	377.958	322.674	289.727	279.341	297.879	291.869	269.397
Total	526.774	437.495	434.266	401.125	345.843	318.708	309.681	326.729	319.169	296.451
<i>P. Exec.: Adm. Centralizada (1)</i>										
Presidência		3.533	3.342	3.112	4.456	4.438	4.710	4.935	4.767	5.325
M.Público									2.302	2.576
<i>Chefe de Gab. Ministros</i>									491	791
M. Interior		40.941	36.944	39.420	39.680	40.457	41.500	37.981	34.984	65.740
M.de Rel.Ext. e Culto		1.128	1.108	1.664	1.664	1.607	1.664	1.673	1.674	1.537
M. da Justiça		9.553	9.593	10.100	10.326	10.144	10.075	9.777	9.469	8.994
M. de Defesa		141.319	133.254	130.978	127.500	126.540	125.875	153.112	141.927	103.350
M. da Econ.e Obras e Serv.Púb.		13.523	12.319	6.214	8.192	8.587	8.123	7.821	7.469	5.953
M. do Trabalho e Prev. Social		3.655	3.083	2.447	1.864	2.069	2.078	1.641	1.759	1.385
M. da Saúde e Ação Social		26.217	41.492	27.035	12.022	11.166	5.993	5.652	5.302	3.618
M. da Cultura e Educação		58.936	58.936	54.359	32.927	10.439	3.802	4.603	3.808	1.359
Total		298.805	300.071	275.329	238.631	215.447	203.820	227.195	213.952	200.558
<i>P. Exec.:Adm.Descentralizada(2)</i>										
Presidência		15.040	16.159	14.189	12.914	15.851	14.538	14.779	13.444	13.327
<i>Chefe de Gab. Ministros</i>										
M.do Interior		1.292	1.276	1.192	1.066	1.053	1.078	1.082	1.058	987
M.Rel.Ext. e Culto										
M. da Justiça										
M. da Defesa		12.895	14.003	9.732	8.191	5.005	3.224	2.979	2.558	1.266
M.da Econ.e Obras e Serv.Púb.		43.484	37.891	33.281	42.116	41.045	41.671	38.956	37.153	35.490
M.do Trabalho Prev.Social		7.233	7.432	7.432	7.432	9.405	6.982	7.815	7.139	6.051
M. da Saúde e Ação Social		3.256	263	110	458	657	6.749	4.892	16.680	11.570
M. da Cultura e Educação		34.047	34.004	36.693	11.866	1.164	1.234	181	165	148
Total		117.247	111.028	102.629	84.043	74.280	75.521	70.684	77.917	68.839
<i>Administração Nacional</i>										
excluindo Saúde e Educação		315.039	299.571	282.928	288.570	295.282	291.903	311.401	293.214	279.756

Fonte: Direção Nacional de Ocupação e Salários do Setor Público (Ministério da Economia), Trabalho de Domeniconi et al. 1992.

- 1 Texto apresentado na Conferência “A Economia Política de Reforma Administrativa em países em desenvolvimento” Northwestirn University 30/31. maio de 1997.
- 2 Em contrapartida, o decreto 1.482/90 restringiu o número de escritórios centrais nacionais, que poderiam ser aprovados no âmbito dos ministérios, e o número de secretarias sob o poder da Presidência.
- 3 Vale mostrar que a lei proporcionou ao Comitê um certo poder policial, de tal forma que o mesmo pudesse cumprir seus objetivos de reforma. Foi ordenado ao Escritório Oficial de Auditoria que não pagasse os salários do pessoal, nas posições mais altas, pertencente aos órgãos estatais que não tivessem submetido os seus projetos de reconversão ao Comitê. O Escritório devia informar ao Comitê a concordância do pessoal mais graduado da APN com os decretos.
- 4 “Decisionístico”: termo inexistente em português e cujo correspondente “*decisionistic*”, utilizado pelo autor, também, não existe em inglês. Foi empregado como uma construção lingüística, neológica, para expressar o exagero, a hipertrofia da decisão, no caso do Poder Executivo argentino no momento analisado. Mais adiante no texto aparece também o termo “decisionismo”, como tradução de “*decisionism*”, para o qual fazemos as mesmas observações. (Nota do revisor).
- 5 Para o ambiente político e econômico, o advento do Menemismo e o lançamento das reformas em 1989, veja Gerchunoff e Juan Carlos Torre, 1996, p. 735-9 e Palermo e Novato, especialmente capítulo 3.
- 6 De fato, o programa de reforma administrativa apoiado pelo Banco Mundial tinha começado formalmente durante a administração de Alfonsín. Quando Menem assumiu em 1989, o programa funcionou dentro do âmbito da Secretaria da Função Pública, naquele momento dirigida por G. Beliz. Entretanto, muito pouco tinha sido feito a este respeito. Em 1990, a reforma administrativa foi entregue ao Ministério da Economia sob a responsabilidade de Erman González.
- 7 Os fundamentos do decreto 1.757 rezam que “O Poder Executivo nacional ... pode exercer funções legislativas se necessário se fizer e a urgência assim justificar”.
- 8 Por exemplo, Haggard e Kaufman (1995): “Nós argumentamos que a centralização da autoridade no Executivo é importante para superar os impedimentos às políticas de reforma. O início exitoso das reformas depende dos governantes terem o controle pessoal sobre as decisões econômicas, a segurança para recrutar e substituir uma equipe de reforma coesa e a autoridade política para destituir a oposição política e burocrática às mudanças nas políticas públicas”. Esta declaração sobre a importância da centralização e isolamento da equipe reformista pode também ser encontrada em Williamson e Haggard (1993).
- 9 A informação sobre o desempenho do CECRA e seu papel foi reunida em entrevistas, independentemente realizadas, com dois de seus membros.
- 10 “O decreto 2.476 chegou à imprensa depois de uma reunião organizada pelo gabinete econômico. Os funcionários políticos do governo, Grosso, Manzano, Bauzá, Salonia, etc., quiseram nos matar, pois estávamos atacando seus ministérios. Menem e Erman, que estavam no Japão àquela época, apoiaram-nos e, ao retornar, endossaram expressamente o programa ao organizarem reuniões com funcionários” (entrevistas com funcionários do CECRA).

- 11 “Quando tínhamos problemas com qualquer agência de Estado, falávamos com o Banco Mundial, e a própria delegação do Banco reunia-se com os funcionários de tal agência.”
- 12 As companhias de consultoria contratadas pelo fundo dos empresários eram *Arthur Andersen, Mc Kinsey e Egon Zchnder International*. Os recursos providos pelos empresários também eram usados para financiar o programa, enquanto estavam sendo organizados os créditos com os órgãos internacionais.
- 13 De fato, tratava-se da transferência do serviço de escola secundária, uma vez que a administração da escola fundamental já havia sido transferida para as províncias durante o período da ditadura.
- 14 O conjunto dos recursos em coparticipação com as províncias, buscado na Lei 23.548, cresceu durante esses anos em quase 50%: de 6.110 milhões de pesos (1995) em 1990 para 9.013 e 9.560 milhões em 1991 e 1992, respectivamente. Dados da Secretaria de Economia levantados por Cetrángolo e Giménez (1996).
- 15 Uma vez que o custo estimado do serviço de educação não era proporcional ao que cada província recebia como percentagem de coparticipação, a lei de transferência modificou a alocação de recursos em observância com a Lei 23.548 sobre coparticipação federal. Com respeito ao fundo de transferência de serviços em educação para as províncias, nós seguimos as linhas de Cetrángolo e Giménez (1996).
- 16 O senador radical Brasesco reivindicou no Parlamento uma modalidade de fundo, que deveria ser “completamente separada daquilo que as províncias têm de receber devido à coparticipação federal”, DSCS 9/13/91.
- 17 O deputado Clérci reconheceu na Câmara que a verdadeira decisão não estava nas mãos deste órgão. “A realidade nos mostra que estamos amarrados. Nada do que podemos dizer ou discutir esta noite fará qualquer diferença . A sorte está lançada, e temos que ver o que acontece depois de 1º de janeiro de 1992.”
- 18 Ver Domeniconi (1996).
- 19 Ver Gerchunoff e Machinea (1995).
- 20 Para uma interpretação que enfatiza a oposição às reformas orientadas para o mercado de dentro do Estado, ver Waterbury (1992).

Referências bibliográficas

- CETRÁNGOLO, O. e JIMÉNEZ, J. P. (1996), “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias.” Segunda Parte: “Desde la ley 23.548 hasta la actualidad.” *Série Estudios*, CECE nº 10.
- DOMENICONI, Héctor, GAUDIO, Ricardo e GUIBERT, Armando. (1992), “Hacia un estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa.” *Boletín Informativo*, Techint nº 269, enero.
- DOMENICONI, Héctor. “La reforma del estado en Argentina. Primeira etapa: 1989-1991. Segunda etapa: 1996.” Banco Mundial: (mimeo).
- GECHUNOFF, Pablo e TORRE, Juan C.. (1996), *La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular. Argentina*: ITDT, marzo.
- GERCHUNOFF, Pablo, MACHINEA, Jose Luis. (1995), “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, in Pablo Bustos (comp.) *Mas allá de la estabilidad*. Fundación F. Ebert.

- GRINDLE, Merilee S.. (1996), *Challenging, the state. Crisis and innovation in Latin America and Africa.* Cambridge UP.
- GRINDLE ,M., Thomas J. W.. (1991), *Public choices and policy change. The political economy of reform in developing countries.* The Johns Hopkins UP.
- HAGGARD, Stephan and KAUFMAN, Robert. (1995), *The political economy of democratic transitions*. Princeton UP.
- _____. (1992), "Introduction" in *The politics of Adjustment, International Constraints, Distributive Conflict and the State.* Princeton UP.
- LAHERA, Eugenio. (1994), "Nuevas orientaciones para la gestión pública." *Revista CEPAL* nº 52, Abril.
- NELSON, Joan. (1990), *Economic Crises and policy choice?*. Princeton UP.
- O'DONNELL, Guillermo. (1993), "Acerca del estado, la democratización y a algunos problemas conceptuales." *Desarrollo Económico*, nº 130, Julio-Septiembre.
- _____. (1993), "¿Democracia delegativa?" *Cuadernos del CLAEH*, nº 61.
- ORLANSKY, Dora. (1995), "State Reform in Argentina. Consequences of reform policies for public employee unions". Texto presentado na 91ª reunião da APSA.
- _____. (1994), "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)." *Ciclos*, nº 7.
- PALERMO, Vicente; NOVARO, Marcos. (1996), *Política y poder en el menemismo.* Flacso: Grupo Editorial Norma.
- PEREIRA, Bresser, MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, A.. (1995), *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Alianza.
- ROJO, Pablo; CANOSA, Armando. (1992), "El Programa de desregulación del gobierno, Argentino." *Boletín Informativo*, Techint nº 269.
- TORRE, Juan Carlos. (1991), *En torno de las condiciones políticas e de los programas de reforma económica. Argentina:* ITDT, mayo.
- _____. (1994), "The politics of economic crises in Latin America." *Journal of Democracy*, October.

“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem

José María Ghio e Sebastián Emenchedy

O presente artigo analisa a política de reforma administrativa durante os primeiros anos da administração Menem, tendo como pano de fundo as medidas de ajuste defendidas pelas instituições financeiras internacionais em busca da estabilização econômica e da reforma do aparelho estatal. Enfoca particularmente a administração central do Poder Executivo constituída pelos ministérios e seus órgãos descentralizados. Os autores abordam ao lado das medidas concretas adotadas, o jogo político entre os vários atores envolvidos, destacando a hipertrofia da ação do Executivo como uma das características fundamentais da reforma argentina.

“Huyendo del peligro”: la política de reforma administrativa en la Argentina de Menem

José María Ghio y Sebastián Emenchedy

El presente artículo analiza la política de reforma administrativa durante los primeros años de la administración Menem, teniendo como telón de fondo las medidas de ajuste defendidas por las instituciones financieras internacionales en busca de la estabilización económica y de la reforma del aparato estatal. Enfoca, particularmente, la administración central del Poder Ejecutivo constituida por los ministerios y sus órganos descentralizados. Los autores abordan, junto a las medidas concretas que se han adoptado, el juego político entre los varios actores involucrados, destacando la hipertrofia de la acción del Ejecutivo como una de las características fundamentales de la reforma argentina.

“Running out of the flames”: the politics of administrative reform in Menem’s Argentina.

José María Ghio and Sebastián Emenchedy

The present article analyses the politics administrative reform undertaken during the first years of Menem’s administration, within the framework of the adjustment measures advocated by international financial institutions that search for economic stabilization and state reform. It particularly focuses on the Executive Power’s central administration, formed by Ministries and their decentralized bodies. Authors refer to concrete measures adopted, as well as the existing political game between the several actors involved, emphasizing the overstated action of the Executive Power as one major characteristic of Argentinean reform.

José María Ghio é professor e pesquisador da Universidad Torcuato Di Tella, Argentina e Sebastián Echemendy é professor e pesquisador da Berkeley University, USA

Traduzido por Leonardo Meirelles Ribeiro